

# Démythifier les relations extérieures des régions, à l'image des cantons suisses

Nicolas Schmitt

Institut du Fédéralisme, Université de Fribourg (Suisse)

## 1. Introduction

Quand il est question de fédéralisme dans le contexte d'un pays plutôt centralisé, immédiatement les mêmes lieux communs ressortent. Le fait d'accorder des compétences à des unités décentralisées est vu avant tout comme un risque d'ébranler l'unité nationale, de la mettre en danger, voire de créer les premières failles annonçant des mouvements sécessionnistes. Certes, nier que le danger existe relèverait de la mauvaise foi. Il suffit de penser à la Belgique, où les victoires successives des séparatistes flamands font craindre pour la survie du pays. Mais la Belgique est un cas un peu spécial, un de ces exemples de fédéralisme mal conçu dès le départ, ce qui ne peut que provoquer des problèmes dans son fonctionnement<sup>1</sup>. Il est d'autres exemples où le fédéralisme a permis de contrecarrer les velléités sécessionnistes. Ainsi au Québec, malgré de fortes tensions entre la Belle Province et le Canada, et malgré plusieurs référendums d'autodétermination, l'Etat fédéral n'a pas encore connu de sécession. L'existence même du fédéralisme et la répartition des compétences entre le niveau central et celui des provinces a permis de désamorcer bon nombre de conflits. Au Canada, deux grands cycles de négociations (appelés « *Meech Lake* » et « *Charlottetown* ») ont donné l'occasion aux provinces de mettre sur la table bon nombre de problèmes qui les agitaient, et même si lors de ces deux rounds de négociation le Québec n'a pas obtenu satisfaction, notamment sous l'angle de sa reconnaissance en tant que « société distincte », le simple fait qu'il ait pu suscité de telles discussions au niveau national a clairement prouvé son importance et la distinction *de facto* de sa position.

De son côté, le Royaume-Uni n'est pas un Etat fédéral, ce qui ne l'a pas empêché d'accorder de larges compétences à ses composantes, l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord. Ces délégations de compétences pourraient sembler périlleuses, puisque les Ecossais ont accordé leurs suffrages à un parti sécessionnistes et que désormais un référendum sur l'indépendance de l'Ecosse est agendé. Mais à l'heure où ces lignes sont écrites, ainsi que le rapportent les médias, le nombre des « pro indépendance » a reflué ces derniers mois, un tiers (34%) seulement des 5,2 millions d'Ecossais souhaitant désormais quitter le giron britannique selon un sondage réalisé pour la chaîne ITV entre vendredi et dimanche [...] Selon le même sondage réalisé auprès de 2.097 adultes, dont

---

<sup>1</sup> Cf. Nicolas SCHMITT, *Towards a World Federalism: Switzerland and Belgium as Two Contradictory Examples*, in Daniele Archibugi/Guido Montani (eds.), *European democracy and Cosmopolitan Democracy*, The Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, Ventotene 2011, pp. 275 – 291.

175 en Ecosse, plus de la moitié des Britanniques (58%) et des Ecossois (55%) pensent que l'Ecosse souffrirait économiquement en cas d'indépendance <sup>2</sup>.

Dans un tel contexte, il est évident que les compétences en matière de relations extérieures des régions peuvent être vues comme encore plus périlleuses. En effet, les relations extérieures représentent un élément tout à fait spécifique puisque, de manière générale, elles représentent le « fait du prince » et sont à ce titre tout particulièrement réservées à l'Etat central, avec l'armée et la monnaie. En règle générale, lorsqu'on assiste à un phénomène de fédéralisation, la défense nationale et les affaires étrangères sont les premières compétences déléguées au nouvel Etat. Dès lors, on comprend que dès le départ les relations extérieures des régions représentent en quelque sorte une *contradictio in terminis*.

Le but de cet article est donc de présenter la situation en Suisse, un Etat fédéral multiculturel qui pourrait être soumis à de fortes tensions centrifuges, pour montrer que la question des relations extérieures est bien plutôt technique et compliquée que potentiellement « sécessionniste »<sup>3</sup>. Nous allons donc commencer par rappeler que ces « relations extérieures » recouvrent en fait trois éléments distincts et que la signature de grands traités n'est qu'anecdotique, avant de présenter le développement historique des dispositions constitutionnelles régissant cette matière (2.), un long processus de négociation entre le centre et la périphérie qui tente de tenir compte des intérêts de toutes les parties en présence. Par la suite, nous allons voir que cette ouverture constitutionnelle a suscité une floraison d'organisations intercantionales (3.) fort sympathiques, mais dont les réalisations concrètes sont limitées. Finalement, nous nous arrêterons un instant (4.) sur une convention toute récente qui semble synthétiser tout ce que nous avons exprimé précédemment, celle qui instaure le « Grand Genève ».

## **2. Le contexte constitutionnel et institutionnel**

La Suisse est un exemple classique de fédéralisme. Ce n'est pas ici l'endroit de faire l'apologie du fédéralisme, qui doit offrir plus de liberté, plus de démocratie directe, plus de contrôle du pouvoir, plus d'efficacité dans l'exécution en raison de la plus grande proximité du citoyen. Actuellement en Suisse, le fédéralisme est parfois contesté, à tout le moins discuté, en relation avec ces grands mouvements que sont la globalisation, la crise économique et l'intégration européenne. Ces discussions sont cependant parfaitement normales, le fédéralisme ne pouvant jamais être une réalité figée mais uniquement la recherche perpétuelle du meilleur équilibre possible entre centralisation et décentralisation.

### **2.1. Du point de vue de la Constitution suisse**

En termes de droit constitutionnel, et contrairement à ce que l'on pourrait penser, les « relations extérieures » des régions ne recouvrent que très peu des sortes de « relations diplomatiques » à grand renfort d'ambassadeurs, de tapis rouges, de visites officielles et de traités signés sous les

---

<sup>2</sup> <<http://tempsreel.nouvelobs.com/topnews/20121015.AFP2113/ecosse-cameron-avalise-a-contre-coeur-un-referendum-sur-l-independance.html>>.

<sup>3</sup> Cf. les propos identiques tenus en Ukraine : <<http://ukrainianweek.com/World/61877>>.

flashes des photographes. Même si l'on parle parfois de paradiplomatie – tant il est vrai qu'il est toujours bon de soigner les contacts avec ses voisins – les relations extérieures des régions sont plus laborieuses que spectaculaires. Au surplus, elles englobent trois éléments que la constitution suisse distingue précisément. Pour mieux faire ressortir ces différences et la pertinence de chacun de ces modes, nous allons nous pencher sur l'évolution de ces dispositions. Mais avant toute chose, il conviendra de rappeler que les relations extérieures restent en principe réservées à l'Etat central, en l'occurrence la Confédération (art. 54 CF, cf. 2.1.1.). Ensuite, nous aborderons les relations extérieures des cantons qui restent à l'intérieur des frontières nationales, ce que l'on appelle dans la doctrine internationale « *intergovernmental relations* » (art. 48 CF, cf. 2.1.2.). Après, il sera question des relations extérieures qui s'inscrivent sous l'angle de la *participation* des régions à la formation de la volonté de l'Etat central en matière extérieure (art. 50 CF, cf. 2.1.3.). Et nous arriverons enfin aux « véritables » relations extérieures des cantons (art. 56 CF, cf. 2.1.4.).

### 2.1.1. Les affaires étrangères

Le domaine des affaires étrangères ne se prête pas à une définition exhaustive. Outre les mesures de politique extérieure traditionnelle, telles que la reconnaissance d'Etats et de gouvernements, les relations diplomatiques et consulaires et la représentation de la Suisse auprès d'organisations internationales, ainsi que la protection diplomatique des Suisses de l'étranger, il inclut également de mesures de solidarité internationale, telles que les bons offices, la coopération au développement, la collaboration à des actions internationales d'aide en cas de catastrophe ou la participation à des opérations de maintien de la paix.

Il s'agit certainement d'un des points où, de l'avis des experts, le nouveau texte est allé au-delà d'une simple « mise à jour ». Pour la première fois en droit constitutionnel suisse en effet, une norme de compétence générale expresse a été aménagée à cet effet en faveur de la Confédération (qui la tirait auparavant d'une interprétation généreuse de son pouvoir de conclure des traités de l'article 8).

#### **Article 8.**

La Confédération a seule le droit de déclarer la guerre et de conclure la paix, ainsi que de faire, avec les Etats étrangers, des alliances et des traités, notamment des traités de péage (douanes) et de commerce.

Lors de la procédure de consultation, pour cette question de politique extérieure, les cantons ont fait savoir qu'ils pouvaient s'accommoder de cette norme générale pour autant qu'elle soit compensée par des limites suffisantes et des prérogatives de participation (cf. 2.1.3.). Elle devait être tempérée par l'obligation faite à la Confédération de sauvegarder dans la mesure du possible les compétences et les intérêts des cantons et de les associer à la prise de décisions de politique extérieure, pour autant que leurs compétences ou des intérêts importants soient en jeu (art. 44 bis). De plus, il paraissait nécessaire de codifier la compétence étendue admise dans la pratique en faveur des cantons, pour ce qui concernait la conclusion de traités en matière de collaboration transfrontalière, et cela sans mesures de surveillance irréalistes.

**Art. 54 Affaires étrangères**

<sup>1</sup> Les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération.

<sup>2</sup> La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles.

<sup>3</sup> Elle tient compte des compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts.

Outre le monopole fédéral inscrit au premier alinéa, le 2<sup>ème</sup> alinéa de la nouvelle disposition énonce, sans établir de liste exhaustive, quelques objectifs importants de la politique étrangère de la Suisse. Cette disposition fait état de la sécurité et de la prospérité du pays, du respect des droits de l'homme, et de l'encouragement de la démocratie et de la coexistence pacifique des peuples, mentionnant expressément, en particulier, la coopération et l'aide suisses au développement (aide aux populations dans le besoin et lutte contre la pauvreté); eu égard aux sommes considérables que la Suisse consacre à ces activités, cette mention s'impose pour des raisons de transparence. L'énoncé de ces objectifs importants et durables ne procure pas un traitement spécial au domaine de la politique extérieure; de nombreuses autres normes de compétence contiennent des éléments programmatiques analogues. Il va de soi que la sauvegarde des intérêts du pays occupe une place prépondérante dans les relations avec l'étranger, un but qui ne peut que difficilement être confié aux cantons. Durant la procédure de consultation, plusieurs avis ont proposé de compléter la disposition par les cinq buts de la politique étrangère suisse tels que les a défini le rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure de la Suisse dans les années nonante du 29 novembre 1993<sup>4</sup>, mais le Conseil fédéral n'a pas estimé judicieux d'inscrire dans une constitution des objectifs qui étaient trop fortement liés à une époque précise.

Le troisième alinéa indique clairement que, dans l'exercice de ses compétences en matière de politique extérieure, la Confédération doit également prendre en considération les intérêts des cantons. Dans le domaine des affaires étrangères, les situations qui amènent la Confédération à empiéter sur les compétences cantonales se multiplient et revêtent une importance grandissante; il s'avère donc urgent de prendre en considération les compétences des cantons et aussi de préserver leurs intérêts.

La Conférence des gouvernements cantonaux avait proposé une formulation du troisième alinéa aux termes de laquelle la Confédération aurait été tenue, dans le cadre de sa politique étrangère, de *sauvegarder* non seulement les intérêts, mais aussi les compétences des cantons. Cette conception a été jugée excessive par rapport au mandat de mise à jour; en effet, la Confédération, qui dispose de compétences globales en matière de politique extérieure, peut en particulier aussi conclure des traités dans des domaines qui, sur le plan national, relèvent de la compétence des cantons. La disposition proposée par la Conférence des gouvernements cantonaux aurait par trop restreint la marge de manœuvre de la Suisse dans ses relations avec la communauté internationale. Une dose de

---

<sup>4</sup> 93.098 ; tous ces rapports sur la politique extérieures sont disponibles en ligne sous : <http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00437/00463/index.html?lang=fr>.

souplesse suffisante exige que la Confédération prenne toujours en considération, autant que faire se peut, les compétences des cantons.

### 2.1.2. « *Intergovernmental relations* », un élément du fédéralisme coopératif

À l'heure où le transfert de compétences des cantons à la Confédération semble avoir atteint ses limites, le fédéralisme coopératif jouit d'un regain de faveur, dans la mesure où il permet aux cantons – notamment – de réglementer de manière coordonnée des tâches devenues trop importantes pour un canton tout seul sans être obligés de déléguer tout un domaine de compétences à la Confédération. L'ancien texte constitutionnel, tout en autorisant les traités entre cantons, restait très marqué par les craintes du Sonderbund<sup>5</sup>.

#### **Article 7**

<sup>1</sup> Toute alliance particulière et tout traité d'une nature politique entre cantons sont interdits.

<sup>2</sup> En revanche, les cantons ont le droit de conclure entre eux des conventions sur des objets de législation, d'administration ou de justice ; toutefois, ils doivent les porter à la connaissance de l'autorité fédérale, laquelle, si ces conventions renferment quelque chose de contraire à la Confédération ou aux droits cantons (sic) est autorisée à en empêcher l'exécution. Dans le cas contraire, les cantons contractants sont autorisés à réclamer pour l'exécution la coopération des autorités fédérales.

Il a donc été décidé de moderniser cet article au cours du processus de « mise à jour » de la Constitution fédérale. Dans le projet présenté en 1995, le nouveau texte était le suivant :

#### **Article 34** *Collaboration*

<sup>1</sup> Les cantons peuvent conclure entre eux des conventions et créer des institutions et organes communs.

<sup>2</sup> Ces conventions ne doivent rien contenir de contraire au droit fédéral, aux intérêts de la Confédération et aux droits des autres cantons.

<sup>3</sup> Elles sont soumises à l'approbation de la Confédération.

Le deuxième alinéa introduisait une distinction difficile à justifier entre le droit fédéral et les intérêts de la Confédération. Il aurait fallu pour cela expliquer la différence entre le droit et l'intérêt autre que juridique envers les conventions intercantionales. Quant au troisième, il mentionnait l'approbation de la Confédération alors que, depuis longtemps, la plupart des conventions intercantionales n'était plus soumise à l'approbation fédérale. Il devenait ainsi très difficile de justifier un tel article par l'adéquation entre droit et réalité.

---

<sup>5</sup> L'alliance séparée conclue en 1845 entre les huit cantons catholiques, et donc la dissolution par la force (« Guerre du Sonderbund ») en 1847 est à la base de la Suisse fédérale moderne.

De manière générale, cet article du projet était conçu dans un vieil esprit défensif remontant aux craintes du Sonderbund. Tout au contraire, le fédéralisme coopératif (conventionnel) devrait être conçu comme un moyen souple et efficace pour résoudre au mieux les problèmes posés par l'exécution du droit fédéral et créer des structures régionales mieux adaptées aux nécessités de la société contemporaine. Là aussi, cette absence permet de douter de la volonté d'harmoniser droit et réalité constitutionnels.

Le professeur Blaise Knapp<sup>6</sup> s'était penché sur la question des relations entre la Confédération et les cantons, relations qui sont toujours très délicates à une époque marquée dans le monde entier par une renaissance des problèmes liés à l'explosion des nationalismes et à la protection des minorités. Tout en reconnaissant que cette question était fort complexe, il déplorait le fait que le projet ne contienne pas d'idée véritablement nouvelle en la matière, mais reste orienté sur une vision certainement dépassée – du moins aux yeux des cantonalistes les plus fervents – à savoir celle d'une Confédération toute-puissante à laquelle sont subordonnés des cantons dont le rôle se limite à l'exécution des lois fédérales sous la haute surveillance de la Confédération.

La formulation définitive de cet article dans la nouvelle Constitution de 1999 montre que les remarques exprimées ont été partiellement entendues. La principale amélioration tient dans le remplacement de l'approbation obligatoire par une simple obligation d'information de la part des cantons. De la sorte, la nouvelle teneur de cet article tient compte du fait que cet instrument est de plus en plus utilisé, et elle en allège les conditions (à noter cependant que les alinéas 4 et 5 ont été adoptés ultérieurement dans le contexte de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons).

**Art. 48 Conventions intercantionales**

<sup>1</sup> Les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional.

<sup>2</sup> La Confédération peut y participer dans les limites de ses compétences.

<sup>3</sup> Les conventions intercantionales ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons. Elles doivent être portées à la connaissance de la Confédération.

<sup>4</sup> Les cantons peuvent, par une convention, habiliter un organe intercantonal à édicter pour sa mise en œuvre des dispositions contenant des règles de droit, à condition que cette convention:

- a. soit adoptée selon la procédure applicable aux lois;
- b. fixe les grandes lignes de ces dispositions.

<sup>5</sup> Les cantons respectent le droit intercantonal.

### 2.1.3. La question de la participation

Les affaires étrangères en tant que telles sont réservées à l'Etat central (cf. 2.1.1.). Dans un tel contexte, les compétences des régions ne peuvent être que marginales. Aussi un nouveau concept a

---

<sup>6</sup> Blaise KNAPP, *Actualité du fédéralisme et nécessité de le moderniser*, in: Réforme de la Constitution comme réforme du fédéralisme, Schulthess Verlag, Zurich 1997, p. 85 (89).

fait son apparition : plutôt que de se lancer dans des relations extérieures improbables, les régions ne seraient-elles pas mieux inspirées de *participer* à la prise de décision de l'Etat central en matière de politique extérieure<sup>7</sup>. Une telle idée a été discutée dans les travaux préparatoires de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral étant parvenu à la conclusion que la participation des cantons aux décisions de politique extérieure, telle qu'elle était projetée, ne constituait pas une innovation politico-juridique et qu'elle pouvait donc faire l'objet d'une réglementation dans le cadre de la mise à jour. Voici donc le texte de l'avant-projet de 1995 :

**Art. 50** *Participation des cantons aux décisions de politique extérieure*

<sup>1</sup> Les cantons sont associés à la prise de décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. La Confédération informe les cantons ou leurs organisations communes en temps utile et de manière détaillée et les consulte.

<sup>2</sup> L'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces domaines, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales.

<sup>3</sup> En règle générale, les obligations internationales contractées par la Suisse dans les domaines relevant de la compétence des cantons sont mises en œuvre par ces derniers.

L'article 50 visait à préciser le rôle des cantons dans les décisions de politique extérieure de la Confédération. Dans ce contexte, il convient de rappeler que le Conseil fédéral s'était engagé dès le début à faire adopter une loi sur la participation, envisagée pour régler la nouvelle conception de la participation des cantons à la politique extérieure. Ce texte, la Loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC) du 22 décembre 1999<sup>8</sup>, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2000.

Le 1<sup>er</sup> alinéa devait offrir aux cantons la garantie constitutionnelle de pouvoir participer sous une forme adéquate à la préparation des décisions de politique extérieure qui affectent leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. Cette participation suppose que la Confédération informe les cantons à temps et de manière détaillée, et qu'elle les consulte. Déjà à l'époque de l'avant-projet, la Confédération et les cantons procédaient à de tels échanges d'informations, du moins en ce qui concernait les projets importants élaborés par la Confédération en matière de politique extérieure; depuis 1989, cette pratique avait cours au sein du groupe de contact entre la Confédération et les cantons pour ne citer que cet exemple. Le terme « organisations » désigne aussi bien ce « groupe de contact » que la Conférence des gouvernements cantonaux, les conférences des chefs de département cantonaux ainsi que d'autres groupes favorisant le dialogue entre la Confédération et les cantons. La réglementation particulière du secteur de la politique extérieure devait se justifier en raison du fait qu'il n'est souvent pas possible d'associer les cantons à l'élaboration, à la mise en œuvre et au développement du droit des traités internationaux aussi étroitement que c'est le cas lors des traditionnelles procédures de consultation relatives à des projets législatifs de portée nationale.

<sup>7</sup> La participation des Etats-membres à la formation de la volonté de l'Etat central représente en tout état de cause un élément absolument central du fédéralisme ; cf. Jean-François AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1969, Vol. 1, N° 521 p. 198s.

<sup>8</sup> RS 138.1.

Le 2<sup>ème</sup> alinéa devait assurer aux cantons une possibilité de participation concrète dès lors que leurs compétences étaient affectées; l'expression « de manière appropriée » devait laisser la porte ouverte à une éventuelle représentation des cantons au sein des délégations chargée des négociations. Dans certains cas, une telle représentation s'avère impossible pour des raisons pratiques; la réglementation constitutionnelle de cet aspect doit donc être suffisamment souple. Il convient en tout cas de veiller à ce que les cantons disposent d'une possibilité de collaboration effective. Le poids particulier attribué à l'avis des cantons dans ce domaine s'inscrivait déjà à l'époque dans une tradition bien établie, et sa mention expresse dans la 2<sup>ème</sup> phrase de cet alinéa répondait au vœu des cantons.

Conformément au 3<sup>ème</sup> alinéa, les cantons devaient être chargés, de manière générale, de mettre en œuvre les obligations internationales contractées par la Suisse dans les domaines qui relevaient de leurs compétences. La Confédération et les cantons doivent être tenus de concrétiser, dans une mesure identique et chacun dans son ordre juridique, les obligations internationales contractées par la Suisse. La mise en œuvre et l'exécution de ces obligations incombent en principe aux cantons, même lorsqu'elles concernent des domaines qui, sur le plan interne, relèvent de la compétence de la Confédération. La disposition relativisait toutefois ce principe (« en règle générale »), de façon à tenir compte des situations dans lesquelles il ne paraissait pas pertinent de confier la mise en œuvre aux cantons.

Lors de la consultation, la Conférence des gouvernements cantonaux a proposé de conférer un effet contraignant aux avis unanimes des cantons, mais une telle solution a été jugée contraire à la notion de mise à jour. La formulation finalement retenue, d'entente avec les cantons (« L'avis des cantons revêt un poids particulier ») indique, non seulement qu'un poids particulier est attribué à l'avis des cantons dès lors qu'il est l'expression d'une majorité, mais aussi qu'un avis unanime ne saurait lier juridiquement la Confédération, puisqu'une telle contrainte aurait été incompatible avec la compétence de la Confédération et aurait jeté un flou sur les responsabilités.

Après de longues discussions entre les parties, la formulation finalement retenue pour la version définitive de la constitution est la suivante :

**Art. 55** *Participation des cantons aux décisions de politique extérieure*

<sup>1</sup> Les cantons sont associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels.

<sup>2</sup> La Confédération informe les cantons en temps utile et de manière détaillée et elle les consulte.

<sup>3</sup> L'avis des cantons revêt un poids particulier lorsque leurs compétences sont affectées. Dans ces cas, les cantons sont associés de manière appropriée aux négociations internationales.

#### **2.1.4. Les relations des cantons avec l'étranger**

L'ancienne constitution de 1874 contenait déjà deux dispositions relatives à cette question.



**Art. 9**

Exceptionnellement, les cantons conservent le droit de conclure, avec les Etats étrangers, des traités sur des objets concernant l'économie publique, les rapports de voisinage et de police ; néanmoins, ces traités ne doivent rien contenir de contraire à la Confédération ou aux droits d'autres cantons.

**Art. 10**

<sup>1</sup> Les rapports officiels entre les cantons et les gouvernements étrangers ou leurs représentants ont lieu par l'intermédiaire du Conseil fédéral.

<sup>2</sup> Toutefois, les cantons peuvent correspondre directement avec les autorités inférieures et les employés d'un Etat étranger, lorsqu'il s'agit des objets mentionnés à l'article précédent.

Pour replacer cette disposition dans son contexte historique, il faut se souvenir qu'à l'époque de la création de la Suisse moderne, en 1848, l'Europe (et la Suisse) étaient bien plus morcelées, de sorte que ces relations entre entités subétatiques avaient plus de raison d'être. Un chercheur belge, Yves Lejeune, a d'ailleurs publié en 1982 un « Recueil des accords internationaux conclus par les cantons suisses »<sup>9</sup>. La lecture de cet ouvrage permet de se rendre compte que, même en se montrant généreux dans le décompte, ces accords ont été relativement peu nombreux. La liste établie par le professeur Lejeune comprend 114 accords internationaux, ce qui – normativement - représente une partie infime de l'abondante législation cantonale.

En ce qui concerne les parties contractantes de ces accords :

- 24 ont été conclus avec la Principauté du Liechtenstein, avec laquelle comme chacun sait les cantons suisses entretiennent des relations tout à fait spéciales.
- 19 ont été signés avec le Grand-Duché de Bade, mais seulement jusqu'en 1933, date à laquelle le III<sup>e</sup> Reich a supprimé les Länder;
- 12 ont été signés avec la France (monarchiste ou républicaine, qui, elle, n'accordait pas ce droit à ses propres régions);
- 13 avec la République de Weimar;
- 9 avec le Saint-Siège;
- 6 avec la République Fédérale Allemande;
- 3 avec l'Autriche;
- 3 avec l'Alsace Lorraine Durant l'occupation allemande;
- 2 avec Israël;
- 2 avec l'Autriche-Hongrie;
- 1 avec la banque des recouvrements internationaux;
- et certains textes très spécifiques ont été conclus, par exemple par le canton de Vaud dans le domaine fiscal avec certains membres du Commonwealth (Grande Bretagne, Canada, Afrique du Sud, Nouvelle Zélande, Australie et Sri Lanka).

Sans surprise, l'article 51 du projet 96 correspondait aux articles 9 et 10 de la Constitution de 1874.

---

<sup>9</sup> Recueil des accords internationaux conclus par les cantons suisses, Peter LANG, Bern 1982.

**Art. 51** *Relations des cantons avec l'étranger*

<sup>1</sup> Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence.

<sup>2</sup> Ces traités ne doivent être contraire ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni aux droits des autres cantons. Ils doivent être approuvés par la Confédération.

<sup>3</sup> Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur ; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.

Conformément à la doctrine dominante, il était prévu que les cantons puissent conclure des traités internationaux sur tous les objets qui relevaient de leur sphère de compétence (1<sup>er</sup> alinéa). Ce principe n'est toutefois applicable que dans la mesure où la Confédération n'a elle-même conclu aucun traité dans le domaine concerné. La compétence cantonale en matière de conclusion de traités est dès lors subsidiaire (cf. art. 9 de l'ancienne constitution).

Selon le 2<sup>ème</sup> alinéa, les traités internationaux conclus par les cantons ne devaient être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni aux droits des autres cantons. Le respect de cette limite de droit fédéral était garanti par une procédure spéciale. Aux termes de la constitution de 1874 (art. 85 ch. 5, et 102 ch. 7), les traités internationaux conclus par les cantons devaient être *approuvés* par la Confédération. Force est toutefois de relever qu'en pratique les traités sujets à caution n'ont, dans de nombreux cas, pas été soumis à la Confédération pour approbation. La procédure d'approbation était réglée de manière plus détaillée dans différents articles du projet; de plus, comme une sorte de condition préalable à cette procédure, l'article 51 du projet de 1996 précisait que les cantons étaient tenus de soumettre à la Confédération, pour approbation, les traités internationaux qu'ils envisageaient de conclure. Si, au cours de cette procédure d'approbation, il apparaissait que le traité international prévu par un canton était contraire au droit ou aux intérêts de la Confédération, ou encore aux droits des autres cantons, le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale pouvait refuser son approbation.

Conformément à la seconde partie du 3<sup>ème</sup> alinéa, la conclusion des traités ainsi que les autres formes de relations des cantons avec l'étranger (principalement avec des gouvernements étrangers) devaient en principe avoir lieu par l'intermédiaire de la Confédération. Cependant, dans la mesure où les négociations d'un traité, mais aussi les autres formes de relations avec l'étranger, se déroulaient avec des autorités de rang inférieur (autorités locales, gouvernements et administrations d'Etats fédérés), les cantons pouvaient entrer directement en contact avec celles-ci (première partie du 3<sup>ème</sup> alinéa).

Au cours de la procédure de consultation, la Conférence des gouvernements cantonaux a préconisé de remplacer le rôle d'intermédiaire de la Confédération par un soutien de la Confédération aux cantons dans leurs négociations avec les Etats étrangers. Mais cette formulation a été considérée comme une modification, et non une précision, du droit constitutionnel matériel. La Conférence des gouvernements cantonaux et d'autres participants à la consultation ont également critiqué l'obligation de faire approuver les traités internationaux; dès lors, le texte proposé dans le projet de 1996 a tenu compte des remarques formulées lors de la consultation, dans la mesure permise par le mandat de mise à jour : exactement comme pour les conventions conclues entre les cantons, l'obligation d'approbation a été remplacée par un devoir général de porter les traités à la

connaissance de la Confédération, assorti d'une procédure de réclamation. Certains experts ont préconisé de réduire le devoir général d'approbation aux seuls traités importants, mais il a été considéré que cela dépasserait le cadre de la mise à jour et créerait de graves problèmes de délimitation. Il va cependant de soi que cette obligation ne concerne pas les traités revêtant un caractère de droit privé. Voici donc le texte tel qu'il apparaît aujourd'hui dans la Constitution :

**Art. 56** *Relations des cantons avec l'étranger*

<sup>1</sup> Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence.

<sup>2</sup> Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération.

<sup>3</sup> Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.

## **2.2. Le cadre européen**

Pour augmenter encore la complexité des relations extérieures des cantons, elles ne sont pas seulement régies par les instruments juridiques du droit interne ; le droit européen s'est aussi penché sur la question. En effet, comme les relations transfrontalières contribuent à créer une atmosphère de paix entre les pays, l'Union européenne s'est préoccupée de les encourager. Pour cela, un certain nombre d'instruments ont été créés. A titre d'information, nous pouvons en mentionner deux.

### **2.2.1. Madrid**

Comme ses cinq pays limitrophes, la Suisse est partie à la Convention-cadre européenne du 21 mai 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid). Elle a également ratifié les deux Protocoles à cette convention, qui a pour but d'encourager et de faciliter la conclusion d'accords entre communes et régions, de part et d'autres d'une frontière. Elle fournit un cadre juridique approprié à l'exercice des activités de coopération au niveau sub-national, notamment dans des domaines tels que le développement régional, urbain et rural, la protection de l'environnement, l'amélioration des infrastructures et l'aide en cas de catastrophe.

### **2.2.2. Karlsruhe**

L'Accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (AKCT) a été conclu le 23 janvier 1996<sup>10</sup>. Il s'agit d'un accord qui, aux termes de son article premier, a pour objet de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux français, allemands,

---

<sup>10</sup> RSG A 1 11.

luxembourgeois et suisses, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et des engagements internationaux des Parties. Il s'applique en République fédérale d'Allemagne à trois Länder (Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre), en France aux régions Alsace, Franche-Comté, Lorraine et Rhône-Alpes, au Grand-Duché de Luxembourg et en Suisse aux cantons de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Argovie, Genève et Jura.

### **3. La multiplicité des intervenants en matière de coopération intercantonale et les nouvelles alliances entre cantons**

Nous l'avons vu ci-dessus, la notion de « relations extérieures » des cantons recouvre toute une série d'activités. Les personnes qui s'imaginent que cette activité consiste à signer d'importants traités avec les grands pays du monde en sont pour leurs frais, ne serait-ce que parce que ces « grands pays » ne souhaitent en général pas s'engager avec de petites entités (c'est une des raisons qui explique la centralisation des affaires étrangères : éviter à un Etat étranger de signer un grand nombre de conventions avec des petites entités, alors que c'est plus pratique de le faire avec un Etat central).

La notion de « relations extérieures » recouvre notamment un domaine bien plus important : celui des alliances entre unités constituantes elles-mêmes, voire avec leurs homologues transfrontaliers, pour résoudre en commun de problèmes qui dépassent le niveau régional, sans pour autant atteindre celui de l'Etat national.

En Suisse, plusieurs alliances à caractère économique ont ainsi été conclues entre les cantons. Dans la mesure où ces derniers sont très petits, il leur devient difficile de relever les défis qu'impose la compétitivité contemporaine. C'est la raison pour laquelle de nouvelles associations intercantionales, qui s'étendent parfois aux régions voisines, fleurissent à travers tout le pays. Il n'est plus possible de concevoir un canton qui vivrait en complète autarcie, comme au moyen âge. D'un côté, les pouvoirs cantonaux ont été érodés par ceux de la Confédération, et de l'autre ils sont aujourd'hui confrontés à des problèmes qui requièrent une solution au niveau – au moins – régional.

En fonction cependant des traditionnelles lenteurs du système politique suisse, cette tendance demeure discrète. Deux raisons au moins permettent de l'expliquer. La première est une raison légale, puisque des alliances intercantionales pourraient être contraires à l'art. 48 al. 3 de la Constitution fédérale, qui n'interdit heureusement plus les alliances de nature politique entre cantons (souvenir du Sonderbund), mais précise que celles-ci ne sauraient être contraires au droit des autres cantons. La seconde est une raison d'ordre politique, dans la mesure où les cantons sont en général assez peu intéressés aux relations internationales et à l'ouverture sur l'étranger. En fait, il faut bien voir que la plupart de ces associations intercantionales ont été créées dans le but de faire un contrepoids à la prédominance de fait du canton de Zurich – qui n'est précisément partie à aucune de ces organisations.

Il n'est pas possible ici de donner des explications détaillées sur toutes ces organisations, mais à titre d'information on peut mentionner les groupements suivants :

L'*Espace lémanique* n'est rien d'autre que le couple Genève-Vaud, dont les 14 conseillers d'État se sont réunis pour la première fois, notamment pour tenter d'examiner leurs différends, le 24 août 1994.

L'*Espace Mittelland* regroupe les cantons de Berne, Soleure, Fribourg, Neuchâtel et Jura. Un Comité gouvernemental se réunit tous les trois mois, entouré de hauts fonctionnaires et d'un secrétariat permanent. Financée selon une clé de répartition où BE assume 2/3 des frais, sa première grande victoire a été de se voir attribuer l'organisation de la prochaine Exposition nationale.

L'*Espace de Suisse centrale* regroupe les cantons de Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald et Zoug depuis 1966. Sur le plan international, ses membres ont décidé leur entrée simultanée à l'Assemblée des Régions d'Europe, où ils ont décidé de n'être représentés que par un seul d'entre eux.

L'*Espace du Nord-Ouest* regroupe les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Berne, Argovie et Soleure depuis 1971. Après le NON à l'EEE, la région du Nord-Ouest a fait une déclaration de principe en faveur de l'ouverture régionale et intercantonale. Depuis, la Conférence tente d'assouplir les frontières entre ses membres. Notons cependant que cette alliance déjà ancienne n'a pas empêché l'émergence de l'espace Mittelland où BE, rejoint par SO, cherche à créer une dynamique régionale encore plus forte, ce qui nous rappelle que ces alliances ne brillent pas toujours par leur efficacité...

L'*Espace de Suisse Orientale* regroupe Saint-Gall, Glaris, Thurgovie, Schaffhouse, les deux Appenzell et les Grisons.

Ces initiatives de coopération intercantonale tendent bien entendu à déborder les frontières nationales pour s'inscrire dans le cadre des initiatives transfrontalières, qui ont été si nombreuses que Berne a ressenti le besoin de rédiger un « Rapport sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère », du 7 mars 1994<sup>11</sup>. Ce texte rappelle que si la politique étrangère proprement dite est du ressort de la Confédération, les initiatives cantonales sont bienvenues. « Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans tous les domaines relevant de leur compétence ». Mais la création de mini-EEE est exclue. Les frontières peuvent s'ouvrir mais la Suisse ne peut pas se démembrer pour entrer par parcelles dans l'UE<sup>12</sup>.

Apparemment, ces alliances transfrontalières découpent le pays et exercent des forces centrifuges. En fait, elles poussent aussi au rassemblement des cantons. La plupart des gouvernements cantonaux ont par exemple compris qu'ils ne faisaient pas le poids face à l'immense Bavière ou au Bade-Würtemberg.

Ainsi, autour du Léman, les entités de coopération se chevauchent. Le *Conseil du Léman* est la plus large, mais la moins puissante d'entre elles. Créé en 1987 avec l'agrément des gouvernements suisse et français, il réunit les cantons suisses de Genève, Vaud et Valais, avec les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie.

---

<sup>11</sup> Il est quand même étrange de songer que ce texte n'a pas connu de successeur depuis 18 ans : <<http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/scoop.Par.0002.File.tmp/Bericht.cooperationtransfrontaliere070394.pdf>>.

<sup>12</sup> Cf. le site relatif à la coopération transfrontalière de la Suisse: <<http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/scoop.html>>.

La même région, sans Vaud ni le Valais, développe pourtant sa politique transfrontalière d'abord au sein du Comité franco-genevois, actif depuis 1974. Le renouveau des relations valdo-genevoises va amener le canton de Vaud, Nyon en particulier, à participer aux travaux du Comité sur l'aménagement du territoire d'une des régions frontalières clé en Suisse (cf. point 4.).

Autour du pôle d'attraction de Genève où évoluent plus de 30'000 frontaliers, la coopération de proximité est plus avancée. Le métro transfrontalier, ou CEVA (Cornavin – Eaux Vives – Annemasse) en cours de construction le prouve. Il est aussi de plus en plus question de créer un « Parlement » transfrontalier comme l'a déjà fait l'arc jurassien franco-suisse.

L'arc jurassien déploie une énergie particulière à s'unir à ses voisins français pour mieux lutter contre la marginalisation. Entre la Franche-Comté (départements de la Haute-Saône, du Jura, du Doubs et Territoire de Belfort) et les cantons suisses de Vaud, Neuchâtel, Jura et Berne, la coopération s'est institutionnalisée dès 1985 au sein de la Communauté de travail de Jura. Longtemps vue comme une lourde machine à produire des études et des colloques, la CTJ a trouvé un second souffle depuis 1994.

Autour de Bâle, dans le Rhin Supérieur, les relations transfrontalières sont si intenses qu'elles s'organisent à plusieurs échelons. Une Commission intergouvernementale franco-germano-suisse traite des questions de voisinage entre les deux Bâle, l'arrondissement de Lörrach (Bade-Würtemberg), le Palatinat du Sud dans le Land de Rhénanie-Palatinat et les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin pour la région française de l'Alsace. Mais la Commission se base en fait sur les travaux de la Conférence du Rhin supérieur, qui regroupe les représentants des différentes entités régionales.

Une particularité propre à cet espace est la *Regio Basiliensis*, créée en 1963. Il s'agit encore d'une autre instance visant à favoriser les relations transfrontalières, et qui regroupe aussi bien les pouvoirs publics que des entreprises, des universités et des personnes privées. Les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne lui ont confié un rôle de coordination internationale.

Autour du Lac de Constance, Suisses, Allemands et Autrichiens se retrouvent depuis 1972 à la Conférence internationale du Lac de Constance. Les autorités de Saint-Gall, Thurgovie et des deux Appenzell y côtoient les responsables du Bade-Würtemberg, de la Bavière et du Vorarlberg.

Au sud des Alpes, dans ce que l'on appelle la Région Insubrienne, le Tessin ne s'est jamais battu pour passer des alliances avec d'autres cantons. Il fut aussi le seul canton latin à voter « Non » à l'EEE en 1992. Seul trait d'union intérieur : la participation aux divers groupements défendant les régions de montagne. La stratégie d'ouverture du Tessin est en fait dirigée vers le Sud. Longtemps laborieuse, la collaboration avec les Italiens du Nord de la Lombardie a donné naissance à une des régions transfrontalières les plus denses de Suisse. Sous l'impulsion du maire de Chiasso, le canton a signé en 1995 l'acte de naissance de la *Regio Insubrica*<sup>13</sup>. Derrière ce terme barbare se cache un bassin de deux millions d'habitants qui réunit le Tessin et les provinces italiennes de Come, Varese et de Verbano Cusio Ossola (qui venait d'être constituée à l'époque), auxquelles sont venues s'ajouter les provinces de Lecco et de Novara. Il s'agit d'une association de droit privé conforme à la déclaration de Madrid de 1980 sur les eurégions.

---

<sup>13</sup> <[http://it.wikipedia.org/wiki/Regio\\_Insubrica](http://it.wikipedia.org/wiki/Regio_Insubrica)>.

Finalement, au cœur des montagnes, trois alliances alpines ont vu le jour dans le cadre de la régionalisation européenne.

La plus ancienne est l'*ARGE ALP* (Communauté de travail des régions alpines) fondée en 1972. Elle regroupe les cantons suisses des Grisons, de Saint-Gall et du Tessin, les Länder allemands de Bavière et du Bade-Würtemberg, les Autrichiens du Tyrol, du Vorarlberg, de Salzbourg et les provinces italiennes autonomes de Bolzano-Haut-Adige, de Trente et la région de Lombardie. Une conférence annuelle des chefs de gouvernements adopte des recommandations sur la base du travail de cinq commissions (des transports à la culture).

L'*ALPEN ADRIA* (Communauté de travail des Alpes orientales) s'y est ajoutée en 1978. Elle comprend des régions italiennes, allemandes, autrichiennes, hongroises. Le canton du Tessin y est observateur. La Slovénie et la Croatie n'en font plus partie.

La *COTRAO* (Communauté de travail des Alpes Occidentales) s'y est ajoutée en 1982. Elle réunit les cantons de Genève, Vaud, Valais, les régions françaises de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Rhône-Alpes-Auvergne, et les régions italiennes de Ligurie, du Piémont et du val d'Aoste.

Dernier en date de ces forums, le *Conseil de Suisse occidentale* (CSO) a tenu son assemblée constitutive le 26 novembre 2003. Il est composé de 66 membres répartis en trois groupes égaux, le premier composé de parlementaires cantonaux, le deuxième de représentants du secteur socio-économique et le troisième de délégués de la société civile. Le but de cet organisme « citoyen » est de devenir une force de proposition sur des sujets touchant à l'ensemble de la Suisse romande.

Mais l'exemple le plus significatif (bien qu'il n'ait aucune dimension transfrontalière) de la nouvelle volonté de concertation des cantons est sans doute la création, en octobre 1993, de la *Conférence des Gouvernements cantonaux*<sup>14</sup>.

Ce nouvel organe de coopération a quelques succès à son actif, par exemple le fait que les cantons ont été bien impliqués dans la révision totale de la Constitution fédérale de 1999. A la demande de la Conférence, un représentant cantonal a siégé au comité directeur chargé de la responsabilité politique de la révision, alors qu'auparavant ce n'était le cas que pour les secteurs concernant les droits populaires et la justice, et les cantons ont également été représentés au Bureau de l'Intégration. Mais elle a également réussi le tour de force de faire aboutir le seul et unique référendum des cantons (ou plus exactement « référendum demandé par les cantons ») de l'histoire suisse moderne<sup>15</sup> : le référendum cantonal contre la loi fédérale du 20 juin 2003 sur la modification d'actes concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre a abouti, ayant été appuyé dans le délai de 100 jours par huit cantons comme le requiert l'art. 141, al. 1, let. a, de la Constitution<sup>16</sup>. Le 16 mai 2004, cet objet a été rejeté en votation populaire par 65.9% des citoyens. Une belle victoire pour la CdC.

Les cantons se sont également rendu compte que la politique étrangère les concernait aussi. Ils souhaitent être plus actifs, notamment en matière d'intégration européenne. Au sein du Bureau de

---

<sup>14</sup> <<http://www.kdk.ch/int/kdk/fr/kdk.html>>.

<sup>15</sup> Jean-Luc GASSMANN/Nicolas SCHMITT, *Le référendum cantonal – « Kantonsreferendum »*, in Bulletin de Législation 2003/4, p. XV.

<sup>16</sup> FF 2003 6470.

l'intégration, le nouveau Chargé d'affaire cantonal devra entre autres assurer le passage de l'information entre la Confédération et les cantons. Concrètement, la Conférence a œuvré à une meilleure reconnaissance des cantons dans la Constitution de 1999, ce qui s'est traduit par l'adoption des articles 42 à 48 et 55 et 56 du Titre 3 « Confédération, cantons et communes », des dispositions qui renforcent la participation des cantons au processus de décision interne (Art. 42 – 48 CF) et aux relations extérieures (Art. 55 – 56 CF). Formellement, ces deux éléments font partie des changements constitutionnels les plus significatifs, même si leur importance concrète reste limitée.

D'abord réfractaire à cette conférence parallèle, le gouvernement fédéral s'est mis à voir sous un tout autre jour le poids de ces 26 conseillers d'État qui arrivaient généralement en rang dispersé à Berne. Leurs remarques sur le paquet GATT ont également été concertées au sein de la Conférence plutôt que d'arriver séparément sur le bureau du Conseil fédéral. « L'internationalisation de la politique en Suisse inquiète les cantons qui ont l'impression de perdre des compétences », comme l'a reconnu le Conseiller fédéral Arnold Koller, Ministre de la Justice. De son côté, la Conférence souhaite faire bénéficier la Confédération de ses « bons offices » pour aider le Conseil fédéral à tenter de combler le fossé qui existe entre l'État et le peuple.

Cette volonté d'être mieux entendu du Conseil fédéral aussi bien en politique intérieure qu'extérieure est incontestablement une des évolutions marquante du fédéralisme suisse, après plus d'un siècle de centralisation lente, mais continue. Elle s'est également traduite par l'adoption de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, LFPC (RO 138.1).

Ces exemples le montrent clairement : la tendance qui s'exprime le plus clairement dans le fédéralisme suisse, au niveau national comme au niveau local, est une recherche de l'amélioration de l'efficacité par le regroupement des forces. Mais en dernière analyse, cette évolution n'est que la poursuite de ce qui s'est fait dans notre pays depuis 1291. Cependant, comme les procédures décisionnelles sont toujours très lentes en Suisse et que les Suisses eux-mêmes sont réticents à l'idée du moindre changement, cette tendance n'est qu'une ébauche et se poursuivra encore longtemps avant de bouleverser les structures actuelles.

#### **4. Un exemple concret et tout récent : la Convention instituant le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) « Projet d'agglomération franco-valdo-genevois »**

Après avoir examiné le cadre juridique dans lequel s'insèrent les relations extérieures des cantons, un exemple tout récent permettra une fois encore de mettre l'accent sur la complexité de la procédure plutôt que sur les risques que ces relations font courir au pays.

Il est question ici d'une convention instituant un Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) baptisé « Projet d'agglomération franco-valdo-genevois ». Cette Convention réunit la République et canton de Genève (Conseil d'Etat), l'Etat de Vaud, le Conseil régional du District de Nyon, la Ville de Genève, la Région Rhône-Alpes, le Conseil général de l'Ain, le Conseil général de la Haute Savoie et l'Association régionale de coopération du Genevois (ARC), sans oublier de mentionner les représentants de l'Etat français et de la Confédération suisse, puisque ce GLCT est placé sous l'égide du Comité régional franco-genevois (CRFG).



Quel est le but d'une si large association ? Il s'agit « simplement » (car nous ne sommes pas ici en présence d'un acte « révolutionnaire ») de donner aux signataires de la Charte du Projet d'agglomération du 5 décembre 2007 un cadre juridique permettant d'assurer la gouvernance transfrontalière et de pérenniser cette coopération. Il faut noter que ce GLCT va ainsi être le premier GLCT créé en Suisse et à Genève. Les trois GLCT déjà existants sur la frontière franco-genevoise ont tous leur siège en France. Leur énumération résume parfaitement la portée de telles coopération, puisqu'il s'agit du GLCT pour la galerie de Chouilly, du GLCT pour l'exploitation du Téléphérique du Salève et du GLCT Transports publics transfrontaliers.

L'objet de cette convention est énoncé à son article premier. Il est large puisqu'il vise « une gouvernance effective et efficace du Projet d'agglomération franco-valdo-genevois » (art. 1 al. 3). Cela implique des tâches qui dépassent les seules compétences d'un organisme de coopération et nécessitent également un engagement des Parties à la convention (article 2), ainsi qu'une coopération avec les Etats dans le cadre du CRFG (articles 1 alinéa 1 et 10 alinéa 1). Cette convention vise d'une part à instituer une structure de coopération transfrontalière (articles 5 à 29 de la convention), et d'autre part à un engagement réciproque des parties en vue du développement d'une gouvernance efficace du projet d'agglomération franco-valdo-genevois (article 2).

Le long préambule de cette Convention résume à merveille tout ce que nous avons expliqué précédemment. Il rappelle par exemple que ces coopération transfrontalières sont anciennes, puisque le Comité régional franco-genevois (CRFG) a été institué le 25 mars 1974 déjà sur la base d'un échange de lettres franco-suisse du 12 juillet 1973 relatif à la constitution de la Commission mixte franco-suisse pour les problèmes de voisinage entre le canton de Genève et les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, dont les structures garantissent depuis de nombreuses années le bon fonctionnement d'une coopération transfrontalière, ce qui est un élément très positif à mettre au compte de ce genre de relations. Le préambule évoque également l'Accord de Karlsruhe mentionné ci-dessus, et notamment son article 11<sup>17</sup>.

Symbole d'un domaine en évolution constante, le préambule rappelle que les cadres juridiques, tant nationaux, qu'international et communautaire sont encore appelés à évoluer. De la sorte, cette Convention et le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) qu'elle institue sont une étape vers une gouvernance toujours plus intégrée de l'agglomération franco-valdo-genevoise, dont les modalités et les formes juridiques de gouvernance doivent évoluer vers un groupement eurorégional de coopération (GEC) dès que cette forme juridique, créée par le protocole n° 3 de la Convention de Madrid du Conseil de l'Europe du 16 novembre 2009, sera entrée en vigueur pour la France et pour la Suisse. Comme le GEC en question pourra comprendre également parmi ses membres fondateurs la République française et la Confédération suisse, les parties à la Convention ont décidé d'associer déjà les autorités nationales à la Convention. Il s'agit donc de rassembler de nombreux partenaires, ce qui explique la complexité des procédures et le fait que les réalisations concrètes soient plus symboliques que spectaculaires.

---

<sup>17</sup> Juridiquement, la Convention repose également sur la loi genevoise relative aux organismes de coopération transfrontalière (LOCT), du 14 novembre 2008, entrée en vigueur le 13 janvier 2009 (RSGE A 1 12), et sur le Code général des collectivités territoriales français, notamment son art. L. 1115-4.

Le 28 juin 2012, la Convention a été signée en grande pompe<sup>18</sup>. Chose amusante – mais peut-être pas pour les autres participants – l’agglomération franco-valdo-genevoise a été baptisée « Grand Genève ». La nouvelle appellation a été adoptée le 3 mai 2012 par le comité de pilotage réunissant une quinzaine de représentants des cantons de Genève et Vaud, ainsi que de France voisine. Elle désigne un périmètre comprenant 211 communes, deux cantons suisses, deux départements français, deux pays et 915’000 habitants. La décision valide le résultat d’une consultation publique. Lancée le 24 mars sur Internet, elle proposait aux habitants de se «choisir un nom», tant il est vrai que « Ce qui n’a pas de nom n’existe pas ». Trois propositions s’offraient à eux: GenevAgglo, Grand Genève et Le Genevois. 5031 internautes ont participé. Grand Genève a recueilli 44% des suffrages. En sus du nom, une maxime a été adoptée, soit la citation de Voltaire: «Le présent accouche de l’avenir.» Comment mieux rappeler que les relations extérieures des régions doivent être source de paix et de rapprochement pour l’avenir.

## 5. Un mot de conclusion

Contrairement à ce que craignent les personnes qui se méfient du fédéralisme dans son ensemble, les relations extérieures des unités fédérées – ainsi que le démontre l’exemple suisse – restent modestes. Il s’agit de processus complexes, nés de longues négociations, et qui permettent de résoudre (ou à tout le moins de tenter de le faire) des problèmes concrets. Il serait faux d’y voir un jeu d’alliance stratégiques destinées à mettre en danger l’unité d’une nation, bien qu’évidemment la longue histoire de la Confédération suisse fait que celle-ci est particulièrement peu sensible aux sirènes de la sécession.

Cela dit, la politique extérieure reste un domaine réservé à la Confédération. Mais il est bon d’avoir des relations amicales plutôt que tendues avec les régions voisines, et dans ce contexte les relations transfrontalières, même modestes, apportent un gain de paix. De leur côté, les relations internes relevant des « *intergovernmental relations* » apportent un gain d’efficacité en permettant l’indispensable la coordination des politiques entre le centre et la périphérie, mais également entre régions périphériques. Et finalement, la participation des régions à la politique extérieure du pays, outre qu’elle correspond à l’essence même du fédéralisme, permet également d’éviter quelques tensions entre la Confédération et les cantons. Dans leur diversité institutionnelle, les relations extérieures des cantons contribuent au bon fonctionnement de la fédération plutôt que de mettre celle-ci en danger.

---

<sup>18</sup> <<http://www.grand-geneve.org/actualites/250-signature-du-projet-dagglomeration-2012-le-grand-geneve-franchit-un-pas-decisif.html>>.